

Fedea Policy Papers - 2018/05

**Debates sobre la reforma del Sistema de Financiación Autonómica:
i) A favor y en contra de la cláusula de statu quo**

Natividad Fernández Gómez
(U. de Cantabria)

Carlos Monasterio Escudero
(U. de Oviedo)

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

**Debates sobre la reforma
del Sistema de Financiación Autonómica:
i) A favor y en contra de la cláusula de *statu quo***

Natividad Fernández Gómez (U. de Cantabria)

y

Carlos Monasterio Escudero (U. de Oviedo)

Junio de 2018

Resumen

En este documento se recogen dos visiones contrapuestas sobre la llamada cláusula de *statu quo* que se ha incluido en todos los modelos de financiación autonómica pactados desde 1986.

Índice

La utilización de la cláusula de Statu Quo en los modelos de Financiación Autonómica.
Natividad Fernández Gómez p. 3

Coste Efectivo, Statu Quo y Reforma del Sistema de Financiación Autonómica
Carlos Monasterio Escudero (Universidad de Oviedo) p. 26

La utilización de la cláusula de Statu Quo en los modelos de Financiación Autonómica.

Natividad Fernández Gómez
Profesora Titular de Economía Aplicada
Departamento de Economía
Universidad de Cantabria

Mayo de 2018

1. Aproximación al Statu Quo

El proceso de descentralización en nuestro país reúne una serie de características que lo hacen diferente a otros. La más importante de ellas es, precisamente, que implica una transferencia real de competencias desde el Gobierno Central a los Gobiernos Territoriales. En países como Suiza, Alemania o Estados Unidos, el Gobierno Central obtiene sus competencias de una manera más subsidiaria, recogiendo aquellas que los gobiernos territoriales o bien no son capaces de asumir o resulta menos eficiente que estén en sus manos.

A esta característica hay que añadir que nuestro proceso de descentralización es “joven”, apenas 40 años, y ha sido muy rápido. En el año 1978 no existían gobiernos regionales y en el año 2015 las Comunidades Autónomas tienen en sus manos más del 32% del gasto consolidado y más del 16% de los recursos de todo el Sector Público.

Sin embargo, la intensidad de la descentralización no ha sido la misma a lo largo del tiempo. En la primera etapa del sistema, entre 1978 y 1982 se asistió a un fuerte traspaso de competencias en la medida en que se iban aprobando los distintos estatutos de autonomía. Posteriormente, hasta el año 1997 las transferencias fueron más lentas, incrementando claramente su intensidad entre los años 1997 y 2003. Es, en este periodo de tiempo, cuando 10 Comunidades Autónomas asumen tanto las competencias en educación, 5.600 millones de euros, como las de sanidad, más de 9.800 millones de euros y servicios sociales 360 millones de euros. Después de este

gran salto volvemos a una época de traspasos más moderados (justicia, políticas activas de empleo, etc).

Esta diferencia en el ritmo de asunción de las competencias por parte de las Comunidades Autónomas, hace que nuestro sistema de descentralización sea muy diverso a lo largo del tiempo. Así, durante años han convivido Comunidades Autónomas (constituidas al amparo del artículo 151 de la Constitución) con competencias en sanidad y educación con otras (constituidas en virtud del artículo 143 de la Constitución) que solo accedían a las llamadas competencias comunes. Estas distintas competencias han generado, a su vez, diferencias en la financiación durante gran parte de la vigencia del sistema de financiación autonómico. Son los últimos 15 años los que, probablemente, nos ofrecen una mayor homogeneidad tanto en competencias como en posibilidades de financiación de las comunidades autónomas.

En este especial contexto de descentralización, es en el que hay que situar el recurso a la cláusula de *Statu Quo*. La cláusula de Statu Quo existe desde el inicio del sistema de financiación y responde, en buena parte, a la técnica de traspaso de competencias de acuerdo con el coste efectivo.

Cada vez que el Estado se plantea transferir una competencia a todas o a alguna Comunidad Autónoma, evalúa el importe que le cuesta prestar ese servicio. Ese coste se convierte en el importe que el Estado transfiere a la Comunidad para que siga prestando el servicio en las mismas condiciones.

Puede que esta no sea la mejor forma de evaluar las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, pero sirve para financiar la oferta de servicios públicos que cada comunidad recibe del Estado en cada momento. Así, la oferta regionalizada de servicios públicos que el Estado mantenía se convierte, inevitablemente, en el punto de partida o Statu Quo, para las comunidades que reciben las competencias. Este sistema ha permitido transferir competencias de una manera paulatina y diferenciada a la vez que aseguraba su financiación.

2. Las necesidades de gasto y la prestación de los servicios públicos

Los sucesivos Sistemas de Financiación Autonómica para las Comunidades de Régimen Común han avanzado mucho en aproximar o determinar las necesidades de gasto. De hecho este es uno de los aspectos del SFA que más se ha perfeccionado.

Hemos ido evolucionando de un periodo transitorio de financiación en el que los recursos se asignaban a las comunidades autónomas solo en función del coste efectivo, al actual sistema en el que la población ajustada incluye siete indicadores diferentes de necesidad de gasto, uno de los cuales se desagrega a su vez en otras siete categorías.

Las necesidades de gasto dependen, básicamente, de dos elementos: el número de usuarios de los diferentes servicios y el coste unitario de prestación de los mismos.

Dentro del primer elemento, influye claramente la población ya que cualquier ciudadano puede ser usuario potencial de cualquier servicio público. No obstante, la completa equiparación del concepto de ciudadano y usuario del servicio no parece correcta. Primero porque no todos los ciudadanos utilizan los servicios públicos con la misma frecuencia e intensidad, y segundo, porque existen en cada Comunidad Autónoma un número de personas que, sin estar registradas oficialmente, residen en cada uno de los territorios autonómicos y, por consiguiente, son generadoras de demanda de servicios públicos. La determinación de indicadores de necesidades de gasto que aproximen cada vez más el número de usuarios, y no de ciudadanos, es algo en lo que avanza, claramente, cada nuevo sistema de financiación y, también, lo hacen las propuestas de la Comisión de Expertos.

Centrándonos en el segundo elemento, el coste unitario de prestación de los servicios, influyen en él muchas otras variables como son los costes fijos, la superficie, la orografía, la dispersión, la densidad de población etc. Todos estos factores hacen que el coste unitario de prestación de los servicios no sea el mismo para todas las CC.AA.

Una parte de este coste unitario no depende del nivel de actividad, sino del nivel de oferta de los servicios y de lo complejo que sea mantener esa oferta. Así la prestación de cualquier servicio público requiere unos costes fijos de gestión y mantenimiento, que provocan unos costes medios superiores en las CC.AA con menos población.

La existencia de economías de escala evidencia la imposibilidad de formular una relación estrictamente proporcional entre número de habitantes y necesidades de gasto o de financiación, dada la necesidad de un nivel mínimo de gasto para dotarse de las infraestructuras humanas y materiales que permitan organizar la prestación de los servicios públicos.

Es precisamente la descentralización de los servicios lo que dificulta la generación de economías de escala. Cuando los servicios están centralizados se ven igualmente influenciados por la superficie que atienden, por la dispersión de la población, etc, pero no tanto por el tamaño poblacional. La diferencia entre la oferta fija de servicios y el tamaño poblacional constituye un mayor problema cuando los servicios se prestan y se financian de manera descentralizada.

La obligación de mantener un determinado nivel de oferta e infraestructuras es, precisamente, una característica básica de algunos de los bienes y servicios públicos incluidos en el Estado de Bienestar y que ahora son suministrados por las Comunidades Autónomas.

De hecho la prestación de algunos servicios sanitarios, tales como la atención hospitalaria y la atención especializada, requieren de altas inversiones en infraestructuras y equipos, así como el mantenimiento de amplias dotaciones de personal en gran parte especializado. La obligada referencia, de nuestro sistema de financiación, a las Comunidades Autónomas impide detectar los efectos generados por servicios sanitarios localizados en un determinado territorio, pero que tienen un ámbito de influencia superior al de una Comunidad¹. Estos altos costes fijos pueden generar economías de escala que muchas comunidades no llegan a aprovechar debido a su tamaño poblacional. Diversos estudios ² señalan la falta de economías de escala, como un factor a tener en cuenta a la hora de asignar los recursos de los gobiernos subcentrales en función del coste.

¹ Ruiz Huerta y Granado 2003

² Blöchliger, H. et al. (2007)

Precisamente en sanidad algunos países como Canadá, Australia y Reino Unido, optan por ponderar la población en función de las variaciones en costes a la hora de repartir los recursos destinados a financiar este servicio³.

En otras ocasiones los costes fijos derivan de la asunción de unas competencias, en sanidad, educación, servicios sociales, etc, con un alto componente en infraestructuras y personal que tienen que seguir manteniendo, dada la rigidez de este gasto público.

Así, algunos de los servicios más importantes que prestan las CC.AA., no tienen la capacidad de adaptarse inmediatamente a las exigencias de la demanda debido a esos altos costes fijos necesarios para mantener su oferta.

Es fácil pensar que cuanto mayor es la población, mayores serán los costes variables derivados de la prestación de servicios públicos fundamentales como sanidad, educación e incluso servicios sociales. Sin embargo, no parece tan posible adaptar inmediatamente la oferta de estos servicios a una reducción de población. Existen unas infraestructuras físicas y unas dotaciones de personal que son muy difíciles de reducir y, por tanto, hay que seguir manteniendo y adaptando de manera paulatina a las nuevas condiciones de la demanda.

A lo largo de la vida del Sistema de Financiación Autonómico, la mayor parte de los indicadores de necesidad de gasto han sido de carácter poblacional. En el quinquenio 1987-1991 la población determinaba el reparto del 73% de los recursos, en los dos quinquenios siguientes la población pasa a repartir por término medio más del 80% de los recursos. En el sistema que se inicia en el año 2002 y llega hasta 2009 las variables poblacionales repartían en torno al 95% de la financiación y, en el sistema actual, más del 72% de los recursos se reparten en base a indicadores de población.

Mientras que se ha avanzado mucho en la concreción de las variables o indicadores de necesidades de gasto que tiene que ver con la demanda de servicios públicos por parte de los ciudadanos, no se ha hecho lo mismo a la hora de determinar aquellas otras variables que identifican los costes necesarios para mantener una determinada oferta mínima e imprescindible de servicios que, a su vez, varía según las características

³ Molina, C. 2006

particulares de cada comunidad autónoma y de cómo estuvieran organizados los servicios públicos con anterioridad a su transferencia.

Es cierto que, en el SFA, se ha trabajado con el concepto de costes fijos y que en determinadas ocasiones se ha intentado compensarlos, sobre todo en el periodo transitorio y en el sistema de 2002 a 2009, pero se asimilaban más a los gastos de autogobierno que tiene toda comunidad y que son independientes de su tamaño poblacional.

Por término medio las Comunidades Autónomas dedican en torno a un 83%⁴ de su gasto a prestar los servicios públicos fundamentales de Sanidad, Educación y Servicios Sociales, por lo que resultaría importante considerar los costes fijos que supone la oferta de estos servicios en cada comunidad.

3. Aplicación del Statu Quo en el Sistema de Financiación Autonómica.

3.1 Modelo 2002

Entre los años 1997 y 2002 se transfieren a 10 comunidades autónomas tres grandes servicios públicos: educación, sanidad y servicios sociales. A la hora de hacer estas transferencias se calcularon los costes efectivos en un año base y ese valor se toma como restricción inicial o Statu Quo que el Estado debe financiar.

El cuadro Nº 1, recoge el reparto de esa restricción inicial del año 1999, entre todas las comunidades autónomas que reciben las competencias. Es decir, en qué porcentaje participa cada comunidad en el coste total transferido para cada una de las competencias.

⁴ De la Fuente 2017c.

CUADRO Nº 1
Participación en % de las CC.AA. en las competencias de educación, sanidad y
servicios sociales
Año 1999

Comunidad Autónoma	COMPETENCIAS EDUCACIÓN *	COMPETENCIAS SANIDAD *	COMPETENCIAS S. SOCIALES *	TOTAL COMPETENCIAS *	POBLACIÓN	POBLACIÓN AJUSTADA **
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Asturias	6,96	7,80	6,88	7,47	7,02	7,12
Cantabria	3,68	3,87	3,58	3,80	3,42	3,38
La Rioja	1,95	1,68	2,95	1,81	1,72	1,73
Murcia	8,42	7,25	5,39	7,63	7,32	7,19
Aragón	8,15	8,47	10,35	8,40	7,68	8,07
Castilla-La Mancha	12,46	10,83	12,93	11,47	11,17	12,13
Extremadura	8,02	7,06	7,49	7,42	6,95	7,36
Baleares	4,88	4,60	4,40	4,70	5,32	5,43
Madrid	27,72	32,13	23,50	30,32	33,30	30,62
Castilla y León	17,75	16,30	22,51	16,98	16,10	16,98
Tota general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
* Coste efectivo de las competencias o restricción inicial						
** Población ajustada con el criterio del modelo 2009						

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre financiación autonómica.

Si comparamos la participación en el coste de cada Comunidad Autónoma con su participación en la población o en la población ajustada vemos como hay 6 Comunidades (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón y Extremadura) en las que su participación en el coste efectivo supera a su participación en la población y en la población ajustada. Si los recursos que llegaron a estas comunidades se hubiesen repartido en función de la población o de la población ajustada, hubiesen recibido menos financiación de la que necesitaban para prestar estos servicios en las condiciones anteriores al traspaso.

Hay otras dos Comunidades (Castilla-León y Castilla-La Mancha) en las que el peso de su coste efectivo supera el peso de su población pero no el de su población ajustada por lo que estarían al límite de poder cubrir su coste si los recursos se repartiesen por población ajustada.

Estas circunstancias son las que pretende atender el Statu Quo. Históricamente cada vez que se han transferido competencias o se ha modificado un sistema de

financiación el mantenimiento del Statu Quo ha permitido que ninguna comunidad autónoma perdiese en términos absolutos, ya que el Estado garantizaba que los servicios se siguiesen prestando, al menos, al mismo nivel anterior al cambio del sistema o de la transferencia de la competencia.

Cada cambio del sistema de financiación ha permitido que aquellas comunidades que ganaban población y esta ganancia se reflejaba en sus variables de necesidades de gasto, se beneficiasen de mayores recursos, mientras que las comunidades que no ganaban tanta población, o incluso la perdían, no se viesen afectadas por esta pérdida. Es decir, pudiesen seguir prestando sus servicios y manteniendo su oferta aunque su demanda se viese reducida.

Las competencias de sanidad y servicios sociales se transfieren en 2002 a 10 Comunidades Autónomas a la vez que se modifica el sistema de financiación y las variables que van a determinar las necesidades de gasto a partir de ese momento. Así en Sanidad se toman como variables la población protegida con un peso del 75%, la población mayor de 65 años con un peso del 24,5 % y la insularidad con 0,5% de ponderación mientras que en los servicios sociales la variable que se utiliza es la población mayor de 65 años.

El cuadro Nº 2 recoge el traspaso de las competencias sanitarias y las consecuencias de la aplicación del modelo del año 2002 para el conjunto de Comunidades Autónomas, tanto las que acceden a esas nuevas competencias como las que ya las tenían transferidas desde hacía un tiempo.

En el cuadro se puede apreciar como la aplicación del nuevo sistema supone que las comunidades cuyo coste efectivo es superior a la financiación que les toca por variables de necesidades de gasto, reciben los recursos necesarios para respetar su Statu Quo. Por contra las comunidades que obtienen más recursos por las variables de necesidades de gasto que por su coste efectivo, reciben el importe que deriva de sus indicadores de necesidad. De manera que, al final, el nuevo sistema supone un coste para el Estado de 384 millones de euros.

CUADRO Nº 2
Transferencia de las competencias sanitarias en el año 2002

Millones de euros									
Comunidades Autónomas	Liquidación del INSALUD en 1999		Financiación asignada por el Sistema en 1999 (en función de nuevas variables)					población ajustada 1999 *	GASTO EN 2003
	Statu Quo	% sobre el total	Financiación por variables	Financiación Total por el Sistema	% sobre el total	Criterio	Ganancia	% sobre el total	% sobre el total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)-(1)	(8)	(9)
Andalucía	4.445,67	19,29	4.279,25	4.445,67	18,97	Statu Quo	0,00	19,29	18,62
Aragón	795,82	3,45	775,29	795,82	3,40	Statu Quo	0,00	3,35	3,54
Asturias	732,35	3,18	717,07	732,35	3,12	Statu Quo	0,00	2,96	3,04
Baleares	432,28	1,88	521,75	521,75	2,23	Variables	89,47	2,25	2,09
Canarias	992,83	4,31	1.044,40	1.044,40	4,46	Variables	51,57	4,65	4,90
Cantabria	363,80	1,58	336,23	363,80	1,55	Statu Quo	0,00	1,40	1,76
Castilla y León	1.530,67	6,64	1.624,04	1.624,04	6,93	Variables	93,38	7,05	6,64
Castilla-La Mancha	1.017,00	4,41	1.104,40	1.104,40	4,71	Variables	87,40	5,03	4,82
Cataluña	4.013,85	17,41	3.902,77	4.013,85	17,13	Statu Quo	0,00	16,30	16,67
Extremadura	662,56	2,87	668,30	668,30	2,85	Variables	5,74	3,05	3,01
Galicia	1.709,11	7,41	1.751,97	1.751,97	7,48	Variables	42,86	7,59	7,17
Madrid	3.017,02	13,09	3.019,63	3.019,63	12,88	Variables	2,61	12,71	12,82
Murcia	680,74	2,95	662,18	680,74	2,90	Statu Quo	0,00	2,98	3,02
La Rioja	158,12	0,69	169,05	169,05	0,72	Variables	10,93	0,72	0,84
Valencia	2.499,58	10,84	2.500,01	2.500,01	10,67	Variables	0,43	10,64	11,06
TOTAL	23.051,38	100,00	23.076,34	23.435,77	100,00		384,39	100,00	100,00

* Población ajustada con el criterio del modelo 2009

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre financiación autonómica y liquidación de presupuestos autonómicos.

De las 5 comunidades que ya tenían competencias en sanidad, dos de ellas, Cataluña y Andalucía, mantiene su Statu Quo a pesar de que llevaban ya 20 años prestando este servicio. Es decir, no habían adaptado aún su oferta a su demanda.

Si comparamos la participación de cada comunidad en los recursos antes y después de aplicado el sistema 2002, vemos como, en términos generales, las comunidades que conservan su Statu Quo pierden participación en los recursos después de aplicado el sistema, mientras que las comunidades que aplican las variables de necesidad de gasto ganan participación en los recursos finales. En ambos casos, la participación en la financiación una vez aplicado el nuevo sistema se acerca más a la participación en la población ajustada.

En la columna 9 calculamos la participación de cada comunidad en el gasto no financiero real de todas las CC.AA. en el año 2003. Este dato se haya a partir de las

liquidaciones presupuestarias de las CC.AA., tomando el gasto no financiero⁵ de cada comunidad sobre el total. Se elige el año 2003 porque la transferencia de la sanidad se realizó en realidad en dos años y es, 2003, el que mejor refleja ese gasto una vez transferido.

Comparando la participación en el gasto real con la participación en la población ajustada, comprobamos que todas las CC.AA. (menos Andalucía) a quienes se les aplica la regla de Statu Quo participan en el gasto en mayor medida que en la población, lo que generará que su gasto por población ajustada sea superior a la media, al igual que lo es su financiación. Parece que la financiación que reciben la emplean en la prestación de los servicios sanitarios.

CUADRO Nº 3

Transferencia de las competencias en servicios sociales en el año 2002

Millones de euros								
Comunidades Autónomas	Liquidación del INSERSO en 1999		Financiación asignada por el Sistema en 1999 (en función de nuevas variables)					población ajustada 1999 *
	Statu Quo	% sobre el total	Financiación por variables	Financiación Total por el Sistema	% sobre el total	Criterio	Ganancia	% sobre el total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)-(1)	(8)
Andalucía	107,19	14,61	125,61	125,61	15,73	Variables	18,42	19,29
Aragón	37,91	5,17	30,65	37,91	4,75	Statu Quo	0,00	3,35
Asturias	25,21	3,44	27,66	27,66	3,46	Variables	2,45	2,96
Baleares	16,13	2,20	14,91	16,13	2,02	Statu Quo	0,00	2,25
Canarias	20,32	2,77	23,46	23,46	2,94	Variables	3,14	4,65
Cantabria	13,13	1,79	12,01	13,13	1,64	Statu Quo	0,00	1,40
Castilla y León	82,46	11,24	65,86	82,46	10,33	Statu Quo	0,00	7,05
Castilla-La Mancha	47,36	6,45	41,20	47,36	5,93	Statu Quo	0,00	5,03
Cataluña	109,66	14,94	129,26	129,26	16,19	Variables	19,60	16,30
Extremadura	27,44	3,74	23,98	27,44	3,44	Statu Quo	0,00	3,05
Galicia	65,76	8,96	65,67	65,76	8,24	Statu Quo	0,00	7,59
Madrid	86,09	11,73	91,13	91,13	11,41	Variables	5,04	12,71
Murcia	19,75	2,69	19,63	19,75	2,47	Statu Quo	0,00	2,98
La Rioja	10,80	1,47	6,20	10,80	1,35	Statu Quo	0,00	0,72
Valencia	64,58	8,80	80,52	80,52	10,09	Variables	15,94	10,64
TOTAL	733,80	100,00	757,76	798,39	100,00		64,59	100,00

* Población ajustada con el criterio del modelo 2009

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre financiación autonómica.

⁵ Total gasto en presupuesto menos capítulos III, VIII y IX.

El cuadro Nº 3 recoge, para servicios sociales, las consecuencias de la aplicación del modelo del año 2002 para el conjunto de Comunidades Autónomas.

Volvemos a ver como la aplicación del nuevo sistema supone que las comunidades cuyo coste efectivo es superior a la financiación que les toca por variables de necesidades de gasto reciben los recursos necesarios para respetar su Statu Quo y las que obtienen más recursos por las variables de necesidades de gasto reciben el importe que determinan sus indicadores de necesidad. El coste para el Estado es de 64 millones de euros.

En este caso solo una, Galicia, de las 5 comunidades que ya tenían competencias en servicios sociales mantiene su Statu Quo, en las demás prima el reparto por variables.

Todas las comunidades que conservan su Statu Quo pierden participación en los recursos después de aplicado el sistema, mientras que todas las comunidades que aplican las variables de necesidad de gasto, excepto Madrid, ganan participación en los recursos finales. La participación en la financiación una vez aplicado el nuevo sistema se acerca más a la participación en la población ajustada.

3.2 Modelo 2009

En el Sistema de Financiación actual iniciado en el año 2009, se introducen cambios que afectan a la aplicación de la cláusula de Statu Quo. El primero de ellos es que el punto de partida o Statu Quo se incrementa para todas las CC.AA. mediante una serie de recursos adicionales que el Estado reparte en dos años consecutivos, 2009 y 2010. Estos recursos se asignan en función de unas variables arbitrarias que luego no son las que se utilizan para determinar las necesidades de gasto y la población ajustada. Este reparto deforma los resultados de la aplicación de la regla de Statu Quo.

Otra modificación que afecta a la evolución de la financiación y al futuro del Statu Quo es que, por primera vez, una parte de los recursos que reciben las Comunidades Autónomas se ajustan, año a año, a las necesidades reales de gasto, ya que se actualizan las variables poblacionales. Esta circunstancia beneficiará, en principio, a las comunidades cuya financiación viene determinada por las variables y no por su punto de partida.

CUADRO Nº 4
Aplicación del Statu Quo en el año 2009

Comunidad Autónoma/ Ciudad	STATU QUO % SOBRE EL TOTAL	FINANCIACIÓN FINAL % SOBRE EL TOTAL	CRITERIO	POBLACIÓN AJUSTADA % SOBRE TOTAL	NECESIDADES GLOBALES FINANCIACIÓN 2010 % SOBRE EL TOTAL	CRECIMIENTO POB AJUSTADA 2015-2009	GASTO
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Cataluña	18,39	18,09	Statu Quo	16,87	18,71	0,49	18,80
Galicia	6,93	6,81	Statu Quo	6,78	6,89	-1,36	6,79
Andalucía	18,02	17,72	Statu Quo	18,66	18,04	0,08	18,30
Principado de Asturias	2,75	2,70	Statu Quo	2,57	2,67	-1,70	2,88
Cantabria	1,69	1,67	Statu Quo	1,34	1,75	0,29	1,58
La Rioja	0,85	0,84	Statu Quo	0,74	0,89	0,09	0,81
Región de Murcia	2,89	2,99	Variables	3,23	2,93	1,31	3,04
C. Valenciana	10,02	10,76	Variables	11,42	9,96	-3,48	9,70
Aragón	3,45	3,40	Statu Quo	3,23	3,46	-0,91	3,46
Castilla-La Mancha	4,75	4,67	Statu Quo	5,02	4,78	-2,37	5,43
Canarias	4,19	4,12	Statu Quo	4,97	4,23	-2,14	5,07
Extremadura	2,81	2,76	Statu Quo	2,67	2,79	-1,82	3,10
Illes Balears	2,08	2,51	Variables	2,50	2,05	-0,04	2,38
Madrid	14,64	14,55	Variables	13,73	14,46	3,57	12,38
Castilla y León	6,54	6,43	Statu Quo	6,28	6,39	-2,81	6,28
Total CC.AA.	100,00	100,00		100,00	100,00	-0,38	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre financiación autonómica y liquidación de presupuestos autonómicos.

El cuadro nº 4 recoge el paso del sistema del año 2002 al sistema actual. En la columna 1 aparece el Statu Quo de cada comunidad en el año 2009 en porcentaje del total. La columna 2 refleja la financiación que hubiese recibido cada comunidad autónoma si se hubiese aplicado la regla de mantener el Statu Quo. La columna 3 expresa el criterio que predomina en cada comunidad al cambiar de sistema.

De haberse aplicado la cláusula de Statu Quo, 11 comunidades autónomas hubiesen recibido sus recursos condicionados por este criterio y las 4 restantes ganarían financiación por la evolución de sus variables. La ganancia de recursos para esas comunidades hubiese supuesto 1.400 millones de euros a cargo del Estado, apenas un

19% de lo que de verdad empleó en recursos adicionales (7.400 millones de euros) entre los años 2009 y 2010. Si en lugar de medir el coste del nuevo sistema como las ganancias del mismo lo medimos por lo que le supone al Estado mantener el Statu Quo esté sería 3.800 millones de euros.

Si comparamos las columnas 1 y 2, volvemos a comprobar como el cambio de sistema respetando el Statu Quo, consigue que las comunidades cuyos recursos se guían por este criterio pierdan posiciones relativas mientras que las comunidades que reciben sus recursos en función de las variables ganen participación en el total.

Hay que tener en cuenta que en el sistema 2002-2009, los recursos evolucionaban en función de la recaudación normativa de los tributos y del ITE, por lo que, el punto de partida en 2009 no recogía la evolución de las necesidades de gasto en esos años.

Esto es lo que hubiese ocurrido de aplicar la cláusula de Statu Quo tal y como se aplicó en otros cambios de sistema pero lo cierto es que en 2009 las necesidades a cubrir se determinaron sumando al Statu Quo unos recursos adicionales desigualmente repartidos entre las CC.AA.

La Columna 5 recoge la participación de cada comunidad en las necesidades globales de financiación que han determinado la evolución final del modelo 2009. Si comparamos esta columna con la 1 podemos ver como hay 7 comunidades, Cataluña, Andalucía, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha y Canarias, que refuerzan su punto de partida en las necesidades globales de financiación, es decir, ganan participación tanto con respecto al Statu Quo como con respecto a la financiación que hubiesen conseguido aplicando esta regla. Otras 6 comunidades, Asturias, Murcia, Valencia, Baleares, Madrid y Castilla-León, claramente pierden posiciones tanto con respecto al Statu Quo como al resultado del reparto por este criterio. Finalmente 2 comunidades, Galicia y Extremadura, pierden posiciones con respecto al Statu Quo pero ganan con respecto al reparto que les hubiese correspondido al aplicar la cláusula. Si comparamos las necesidades globales de financiación con la población ajustada 9 comunidades mantienen unas necesidades superiores a su peso poblacional y 6 todo lo contrario.

Decíamos que en este sistema la evolución de una parte de los recursos en función de las necesidades de gasto reales podía beneficiar, a lo largo del tiempo, la toma de posiciones por parte de aquellas comunidades con crecimientos poblacionales, sin embargo, tanto la población ajustada como la población real se ha reducido un 0,38% entre 2009 y 2015 y en algunas comunidades esta reducción es más evidente.

Así, por ejemplo, Valencia tiene una pérdida de población ajustada de un 3,48% en esos años, por lo que sus necesidades de gasto relativas se reducen por encima de la media y va perdiendo posiciones, sin que se beneficie de esa actualización anual de la población y las necesidades. Las demás comunidades que reciben sus recursos por variables y que tiene crecimientos de su población ajustada superiores a la media tendrían que ganar posiciones en su financiación per cápita.

En la columna 7 se calcula la participación de cada comunidad en el gasto no financiero real de todas las CC.AA. en el año 2009. Con independencia de su mayor o menor disciplina presupuestaria se comprueba que todas las CC.AA. (menos Andalucía) a quienes se les hubiese aplicado la regla de Statu Quo participan en el gasto en mayor medida que en la población, por lo que si su financiación por población ajustada sale por encima de la media es porque lo emplean en gasto. Por contra las Comunidades que evolucionan por variables tienen un gasto inferior a su participación poblacional, el ajuste anual a las necesidades reales de gasto debería favorecer a estas comunidades siempre y cuando crezca su población.

3.3 El “Nuevo Modelo”

En el documento De la Fuente 2017c, se efectúan unos cálculos dando valores y ponderaciones a algunas de las variables que se señalan en el informe de la Comisión de Expertos. Tomando algunos de los resultados que el autor obtiene confeccionamos el cuadro Nº 5.

CUADRO Nº 5
Aplicación del Statu Quo en el “Nuevo Modelo”

Comunidad Autónoma	STATU QUO 2015 % SOBRE TOTAL	CRITERIO	MANTE STATU QUO DE 2015 FNV1 % SOBRE TOTAL	MANTE STATU QUO DE 2015 FNV2 % SOBRE TOTAL	POBLACIÓN AJUSTADA 2015 % SOBRE TOTAL	GASTO EN 2015
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Cataluña	16,59	Variables	16,59	16,18	17,01	19,19
Galicia	6,96	Statu Quo	6,77	6,78	6,71	6,65
Andalucía	18,15	Variables	17,86	18,17	18,74	17,77
Principado de Asturias	2,67	Statu Quo	2,59	2,60	2,54	2,71
Cantabria	1,67	Statu Quo	1,63	1,63	1,35	1,59
La Rioja	0,91	Statu Quo	0,88	0,88	0,75	0,85
Región de Murcia	3,13	Variables	3,16	3,21	3,29	3,30
C. Valenciana	10,16	Variables	10,59	10,58	11,06	10,76
Aragón	3,40	Statu Quo	3,31	3,31	3,21	3,55
Castilla-La Mancha	4,95	Statu Quo	4,82	4,83	4,92	4,71
Canarias	5,11	Variables	5,04	5,03	4,89	4,87
Extremadura	3,02	Statu Quo	2,94	2,94	2,63	3,16
Illes Balears	2,67	Statu Quo	2,60	2,61	2,51	2,60
Madrid	14,04	Variables	14,82	14,84	14,27	12,15
Castilla y León	6,56	Statu Quo	6,39	6,40	6,12	6,14
Total CC.AA.	100,00		100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de, De La Fuente 2017c, y liquidación de presupuestos autonómicos.

En este cuadro se recogen, en porcentaje del total, el punto de partida o Statu Quo (columna 1) las cantidades que corresponderían a cada comunidad si en el nuevo modelo que propone el autor se respetase la regla de mantener el Statu Quo (columnas 3 y 4) y la participación de cada comunidad en la población ajustada (columna 5) de acuerdo con las nuevas variables que se proponen. En las cantidades que corresponderían a cada comunidad se hacen dos supuestos que atienden a criterios de asignación diferentes del Fondo de Nivelación.

En este caso serían 9 las Comunidades Autónomas, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y Castilla-León, a las que se aplicaría la regla de Statu Quo, y en todas ellas coincide que su peso en la financiación inicial o punto de partida es superior a su peso en la población ajustada.

El coste para el Estado de poner en marcha un nuevo sistema que respete la cláusula de Statu Quo sería de entre 2.600 y 2.820 millones de euros dependiendo de la opción que se tome en el Fondo de Nivelación, o, en sentido contrario, mantener el Statu Quo a 9 CC.AA. supondría entre 2.500 y 2.600 millones de euros.

Comparando la columna 1 con la 3 y 4, volvemos a comprobar como todas las Comunidades que reciben sus recursos en función del criterio de Statu Quo pierden peso en la nueva asignación con independencia del criterio que se utilice para el Fondo de Nivelación. Las comunidades que reciben su financiación en función de la evolución de sus variables, en general ganan posiciones en el reparto final aunque en algunas ocasiones depende del criterio que se utilice para asignar el Fondo de Nivelación.

La aplicación de la regla de Statu Quo, permite que todas las CC.AA. mantengan la prestación de sus servicios facilitando que, aquellas en las que predomina el coste variable, vayan ganando posiciones en su financiación relativa, mientras que las que tiene mayores costes fijos vayan perdiendo participación en los recursos totales. Este paulatino ajuste de los recursos permitirá también un paulatino ajuste de los costes.

En 7 de las 9 Comunidades que aplican la cláusula de Statu Quo, su peso en el gasto es mayor al peso de su población, solo Galicia y Castilla- La Mancha no cumplen este criterio.

3.4 Algunas conclusiones de la aplicación del Statu Quo en el modelo de Financiación autonómico.

Haciendo un pequeño resumen de la aplicación del Statu quo en nuestro sistema de financiación podríamos extraer las siguientes conclusiones:

- Siete comunidades (Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura y La Rioja) repiten sistemáticamente en la aplicación de la regla de Statu Quo en cualquiera de los cambios del sistema y, sobre todo en el traspaso de las principales competencias (educación, sanidad y servicios sociales). Estas comunidades mantiene unas características comunes de menor tamaño poblacional, población envejecida y dispersa, y reducciones de población o crecimientos menores de la media. Todas ellas (salvo Castilla La-

Mancha) mantiene una diferencia entre sus competencias y su población ajustada en el momento de las transferencias de educación, sanidad y servicios sociales y siguen manteniéndola a lo largo del tiempo, diferencia que se aprecia también en el gasto real que dedican a esas funciones.

- Otras 3 comunidades (Andalucía, Cataluña y Galicia), necesitan aplicar, o no, la regla de Statu Quo dependiendo de las variables que se incluyan dentro del nuevo sistema y de si reflejan mejor o peor sus necesidades de gasto, pero no mantienen esas características comunes al grupo anterior, ni ese rasgo continuado de un mayor peso de las competencias esenciales sobre su población. Galicia puede ser la única de este grupo que si comparte los rasgos de envejecimiento y dispersión comunes al grupo anterior.
- En último lugar están algunas comunidades (Murcia, Baleares y Canarias) a las que circunstancialmente se les aplica el criterio de Statu Quo, como consecuencia de la modificación de las variables o ponderaciones.
- En términos generales la aplicación de la cláusula de Statu Quo consigue que las Comunidades que reciben sus recursos en función de este criterio pierdan peso en la nueva asignación, mientras que las que reciben su financiación en función de la evolución de sus variables ganen posiciones en el reparto final.

Podemos decir, por tanto, que la aplicación de la cláusula de Statu Quo, ha permitido hacer un traspaso tranquilo y garantizado de las principales competencias a las CC.AA.. Igualmente, en gran parte, esta cláusula recoge unas diferencias de costes en la prestación de los servicios que, aún, no se recogen en las variables de necesidades de gasto. La aplicación de la regla de Statu Quo se podría utilizar, en algunos casos, como una aproximación de los costes fijos de cada Comunidad.

Estas diferencias de coste son más evidentes en el caso de las 7 comunidades que mantienen su posición de Statu Quo sistema tras sistema. Diferencias en coste que llevan también a unas diferencias en el gasto per cápita, o por población ajustada, necesario para prestar los servicios públicos. Y diferencias que no tienen por qué suponer una sobre financiación de estas regiones ya que los recursos se emplean en prestar servicios públicos con un mayor coste por usuario.

En la medida en que estas diferencias de coste no se recojan en las variables de necesidades de gasto, sería conveniente mantener la financiación que las comunidades reciben por la aplicación de esta regla.

4. Nivelación de recursos en el entorno comparado.

Uno de los principales defectos que se le achaca a la utilización de la regla de Statu Quo es que genera unas grandes diferencias de financiación per cápita o por población ajustada. Pero en realidad estas desigualdades recogen, en gran parte, una diferencia en el coste de prestación de los servicios que aún no se incluye en las variables de necesidades de gasto.

Hemos visto como el mantenimiento del Statu Quo ha facilitado que muchas comunidades puedan seguir prestando unos servicios con una determinada oferta aunque su población se reduzca o aunque varíe la distribución de sus variables poblacionales, por lo que esas diferencias de financiación per cápita, no siempre, perjudican el acceso a la prestación de los servicios autonómicos.

Por otro lado hay que tener en cuenta que no todos los países con varios niveles de gobierno optan por una nivelación total de los recursos.

El siguiente cuadro Nº 6 recoge los resultados de un estudio sobre nivelación que se realiza en diversos países de tres y dos niveles de gobierno. Si nos fijamos en la media, vemos como después del proceso de nivelación sigue habiendo una diferencia de 37,7 puntos porcentuales entre los subgobiernos con mayores y menores recursos. Luego la nivelación total no parece que sea la tónica predominante en los países de la OCDE.

Australia es el único país que alcanza una nivelación total, pero es también un país en el que se produce una fuerte reordenación de los gobiernos regionales como consecuencia de esa nivelación. La alta ponderación que tiene los Territorios frente a los demás estados provoca que alguno de ellos pase de la última posición en términos de recursos per cápita a la primera después de la nivelación. Esta alta ponderación

responde, precisamente, a mayores costes en la prestación de los servicios⁶ que si se incluyen en las variables de necesidades de gasto que determinan el reparto.

CUADRO Nº 6
Datos de Nivelación en algunos países de la OCDE, 2004

Países	Volumen de las transferencias de nivelación			Disparidad Fiscal antes de la nivelación			Disparidad Fiscal después de la nivelación		
	% del PIB	% del gasto pl.	% del total de transferencias intergubernamentales	Coefficiente de Variación	máxima capacidad Fiscal %	mínima capacidad Fiscal %	Coefficiente de Variación	máxima capacidad Fiscal %	mínima capacidad Fiscal %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Países Federales o Regionales									
Australia	0,49	1,41	6,87	16,80	103,80	79,80	0,00	100,00	100,00
Austria	3,77	7,57	39,72				4,20	106,90	93,20
Canadá	1,00	2,50	32,99	29,80	177,10	75,00	20,10	156,90	92,90
Alemania (2005)	1,97	4,21	22,24	13,00	116,50	67,00	2,70	104,50	97,40
Italia	3,00	6,33	55,00	39,00	146,00	24,00	6,00	115,00	89,00
España	2,97	7,65	60,99	26,50	142,20	67,20	10,10	117,40	83,70
Suiza	3,00	8,17	62,96	31,80	173,00	46,00	23,20	159,00	64,00
Países Unitarios									
Dinamarca	2,81	5,13	23,26	16,00	134,00	62,00	6,00	175,40	86,40
Finlandia	3,79	7,42	70,01	17,70	143,00	78,80	4,20	104,80	95,30
Noruega	0,54	1,18	11,01	23,00	142,00	64,00	8,00	118,00	93,00
Portugal	1,85	4,05	63,15	90,00	331,00	26,00	28,00	138,00	65,00
Suecia	2,61	4,61	54,79	10,00	118,00	84,00	0,00	103,00	91,00
Turquia	1,09	n.d.	21,10	39,00	130,00	2,00	14,00	107,00	64,00
MEDIA	2,26	4,75	43,33	29,90	156,90	56,40	9,70	123,50	85,80

Fuente: Blöchliger, H. et al. (2007)

En cuanto a los países, con tres niveles de gobierno, que presentan mayor desigualdad después de la nivelación aparecen Suiza y Canadá. Suiza es uno de los países que más recursos dedica a la nivelación, un 3% de su PIB, y utiliza factores de corrección referidos al coste en su fórmula de asignación aunque varían a lo largo del tiempo sin una regla fija.

Canadá, por el contrario, dedica menos recursos que la media, un 1,97% de su PIB, a nivelar y su resultado final responde más a la voluntad de mantener la capacidad fiscal de sus provincias.

⁶ Koutsogeorgopoulou, V y Tuske, A. (2015)

Alemania dedicando menos recursos que la media a nivelar consigue resultados menos dispares aunque también mantiene desigualdades difíciles de explicar en la financiación de sus tres ciudades-estado (Berlin, Bremen y Hamburg).

Como vemos en ese cuadro, España aparece bastante cerca de la media en cuanto a resultados de nivelación, aunque la parte de su gasto que dedica a esta función casi duplica la media del conjunto de países.

Si observamos los países que tienen dos niveles de gobierno vemos como mantienen, también, considerables diferencias después de la nivelación. En el ámbito local se tiende más a la nivelación vertical que horizontal.

La nivelación total no parece, por tanto, ser un objetivo prioritario en la descentralización de gastos e ingresos a los niveles subcentrales de gobierno. De hecho son varios los países que optan, como Canadá, por no hacer una nivelación total para no desincentivar la capacidad de recaudación y de gestión de los servicios por parte de los gobiernos subcentrales. En muchos casos atender a la suficiencia y a la eficiencia en la utilización de los recursos prima sobre la igualdad per cápita.

5. Algunas conclusiones.

A modo de resumen podemos decir que la nivelación total de los recursos en los gobiernos subcentrales no parece ser una gran prioridad de los países de la OCDE ya que se mantienen bastantes disparidades entre las regiones mejor y peor financiadas.

En algunos casos las disparidades son consecuencia de que se utilizan sistemas de nivelación basados en los ingresos que dejan un margen a la distinta capacidad fiscal y, en otros casos, las disparidades se generan porque los sistemas de nivelación atienden a diferentes costes en la prestación de los servicios que no se recogen en la necesidades de gasto.

La utilización en España de la cláusula de Statu Quo ha permitido un progresivo traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas suministrándoles, a la vez, recursos suficientes para atender los servicios públicos que iban asumiendo. Igualmente, en los cambios de sistema el mantenimiento del Statu Quo ha facilitado

mayor participación en los recursos a las comunidades cuyas necesidades de gasto poblacionales crecen en mayor medida.

Por otro lado, si observamos los recursos que el Estado ha puesto en algunos cambios de sistema de Financiación, la aplicación de la regla de Statu Quo no se presenta como una opción gravosa ni para el Estado ni para el conjunto del Sector Público, ya que esos recursos que se utilizan para garantizar el Statu Quo no se corresponden estrictamente con una sobrefinanciación.

Las comunidades en las que sistemáticamente se ha aplicado la regla de Statu Quo, modelo tras modelo, mantienen una mayor participación en el coste de prestación de sus servicios que en su población ajustada. Es decir, tienen unos servicios públicos, sobre todo en sanidad, educación y servicios sociales, cuya dimensión en coste es superior a sus necesidades de gasto. Esta mayor dimensión puede venir determinada por unos costes fijos que, hasta ahora, no se han recogido en las variables que se utilizan para identificar estas necesidades. Estos costes fijos derivados de una oferta diferente generan un mayor coste unitario que no tiene por qué ser el mismo en todas las comunidades ni suponer el mismo porcentaje sobre su gasto o sobre sus ingresos.

Mientras estos costes persistan y no se recojan en las variables de necesidades de gasto, la aplicación de la regla de Statu quo seguirá sirviendo como instrumento de nivelación de los recursos de las CC.AA.

BIBLIOGRAFÍA.

BLÖCHLIGER, H. et al. (2007): "Fiscal Equalisation in OECD Countries", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4, OECD Publishing, Paris.

CABASÉS, J.M. et al (2006): La financiación del gasto sanitario desde la perspectiva de la experiencia comparada. Fundación BBVA.

CANTARERO, D. (2004): "descentralización y Gasto Sanitario: Evidencia en las regiones Españolas", Presupuesto y Gasto Público, 36.

CHARBIT, C. (2010): "Explaining the Sub-National Tax-Grants Balance in OECD Countries", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 11, OECD Publishing, Paris.

DE LA FUENTE, A. (2017a). "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2015." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2017-18.Madrid.

DE LA FUENTE, A. (2017b). "El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión." FEDEA, Policy Papers no. 2017-06, Madrid.

DE LA FUENTE, A. (2017c). "Simulaciones del modelo propuesto por la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común", FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2017-19, Madrid.

FERNÁNDEZ, N. (1993): La financiación de las Comunidades Autónomas: Una propuesta de Corresponsabilidad Fiscal. Estudios IEE. 1993.

KOUTSOGEOURGOPOULOU, V. and TUSKE, A.(2015): "Federal-State Relations in Australia", OECD Economics Department Working Papers, No. 1198, OECD Publishing, Paris.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2014): Informe elaborado por la Comisión de expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (MHFP, 2017a): "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía regulados en la ley 21/2001 de 27 de diciembre, correspondientes a los ejercicios 2002-2008." Madrid.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (MHFP, 2017b): "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes a los ejercicios 2009-2015." Madrid.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (MHFP, 2017c). Liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid. Años 2003 a 2014

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2017d): Informe elaborado por la Comisión de expertos para la revisión del modelo de Financiación Autonómica.

MOLINA, C. (2006): “La distribución territorial de los recursos sanitarios: un análisis comparado” en La financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma, Centro de Estudios Andaluces.

RUIZ-HUERTA, J y GRANADO, O. (2003): La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica, documento de trabajo 31/2003, Laboratorio de Alternativas.

URBANOS, R.M. (2006): “Tendencias internacionales en la financiación del gasto sanitario” en La financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma, Centro de Estudios Andaluces.

UTRILLA, A. (2006): “Comparación internacional de los modelos de descentralización fiscal”, colección Mediterráneo nº 10, Un balance del Estado de las Autonomías.

**Coste Efectivo, Statu Quo
y Reforma del Sistema de Financiación Autonómica**

Carlos Monasterio Escudero

Universidad de Oviedo

“Puesto que es imposible que todo no sea de la manera que es, en atención a que todo es lo mejor que cabe”

(Voltaire, ***Candide, ou l’optimisme***” Capitulo V)

1. Introducción

La Constitución Española (CE) de 1978, de la que pronto se celebrará su cuarenta aniversario, supuso una notable ruptura en la configuración territorial del Sector Público, al reconocer el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones.

El proceso posterior de creación de las Comunidades Autónomas y la descentralización de un amplio abanico de competencias, enumeradas en el artículo 148 CE supuso una amplia descentralización del gasto, en correspondencia con el nuevo modelo de descentralización del Sector Público. La financiación de las competencias transferidas se llevó a cabo, durante la etapa inicial de los traspasos, mediante transferencias directas de la Administración central, complementadas posteriormente con tributos cedidos (tributos que formaban parte anteriormente del cuadro fiscal de la Hacienda Central y que fueron transferidos a la Hacienda Autonómica, en esa primera etapa únicamente con competencias de gestión).

Posteriormente, en 1986, finalizó el llamado “periodo provisional” y se negoció el primero de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)⁷ que han regulado el funcionamiento quinquenal del Sistema de Financiación Autonómica (SFA)

Después de ese primer SFA, acordado para el período 1987-1991, se sucedieron otros cuatro; el vigente en el período 1992-1996, el SFA acordado para el quinquenio 1997-2001, en el que por primera vez se acordaron reglas para la coordinación del endeudamiento autonómico y Escenarios de Consolidación Presupuestaria, de cara a la integración de España en el área Euro, al que sucedió un SFA pactado en 2002, tras la generalización de los traspasos sanitarios, que por primera vez se pactó sin un período predeterminado de vigencia y, finalmente, el acordado para el quinquenio 2009-2014,

⁷ Un asunto interesante, de índole jurídica, que no abordaremos en este trabajo es el del valor normativo de los Acuerdos del CPFF, que emanando de un órgano sin capacidad normativa y no siendo publicados en el BOE, han regido durante ciertos períodos el CFA. Un análisis muy interesante sobre este aspectos puede verse en (Ramallo y Zornoza, 1995)

que sigue vigente en la actualidad y para cuya reforma se solicitó Informe a un Grupo de Expertos, informe que fue entregado en julio de 2017 (MINHAFP, 2017).

Un hecho común a todos estos sistemas de financiación autonómica es el de pactarse en todos ellos una “cláusula de statu quo”, en virtud de la cual se garantizaba a todas las CC.AA de régimen común que la entrada en el nuevo sistema de financiación no supondría en ningún caso una pérdida de recursos, respecto a los que venían disfrutando en el último año de vigencia del SFA anterior.

Como luego se expondrá con más detalle, los sucesivos Acuerdos del CPFF que regulan el sistema de financiación autonómica para un cierto período establecen un conjunto de variables que determinan las necesidades de gasto y el total de los recursos a percibir. Los distintos instrumentos de financiación (fundamentalmente, recaudación normativa de los tributos cedidos y transferencias de la Hacienda Central) son los encargados de garantizar el total de recursos correspondientes a cada Comunidad.

Adicionalmente, el uso de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos, las mejoras en la gestión tributaria (que hipotéticamente permiten obtener una recaudación superior a la normativa, sin cambios normativos) y el recurso al endeudamiento dotarían al sistema de un margen de autonomía para el aumento de recursos (o su graduación a la baja, si se deciden rebajas impositivas sobre los tributos cedidos).

El esquema anterior, que parece lógico en el contexto de un Sector Público descentralizado, resulta profundamente afectado por la cláusula del statu quo. En primer lugar, porque su inclusión hace que, repetidamente, se haya caído en la paradoja de que, en primer lugar, se acuerde un método para la estimación de las necesidades de gasto (las variables que miden las necesidades y sus ponderaciones) y a continuación se decida no aplicarlas en la realidad, dado que la Hacienda central, que es quien proporciona el aumento de recursos que facilita políticamente el paso al nuevo sistema de financiación⁸, se ve constreñida por la cláusula del statu quo. De ahí que la forma de conciliar políticamente el paso al nuevo sistema (que todas las CC.AA

⁸ Los Consejeros de Hacienda de las distintas CC.AA de régimen común, que son quienes deciden en el CPFF, junto a los representantes de la Administración Central, están lógicamente más interesados en obtener más recursos para su Comunidad que en el buen diseño de un sistema de financiación descentralizado.

obtengan más recursos) con la restricción financiera de que su coste sea asumible, en términos presupuestarios, sea estableciendo restricciones que lo que originan en última instancia es que las CC.AA que deberían obtener más recursos, se vean afectadas por “reglas de modulación” cuya finalidad es encubrir que la garantía del statu quo esté por encima de la aplicación real de la regla pactada de las necesidades de gasto.

Como en el “*Candido*” de Voltaire, en la representación repetida de esta obra sobre la renegociación del sistema de financiación hay protagonistas que creen (o fingen creer) que este es el mejor de los mundos posibles y que como entre todos los mundos posibles este es sin duda el mejor, lo fundamental es mantener el statu quo financiero. Como las cosas suceden siempre por alguna causa, el objetivo de este trabajo es ofrecer una visión acerca de cómo se originó la cláusula del statu quo, porque pervivió en los distintos SFA y cuáles son sus efectos sobre el funcionamiento del sistema.

En los siguientes apartados II y III del trabajo nos ocuparemos de los dos asuntos antes mencionados y en el apartado IV, analizaremos de qué modo podría procederse al desenganche gradual del sistema de financiación autonómica de la cláusula del statu quo. Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones

2. El origen de la cláusula del Statu Quo y la garantía del coste efectivo

La aplicación inicial de la cláusula del statu quo tuvo lugar en 1986, al llegar al final del llamado “periodo transitorio” y pactarse en el CPFF el primer acuerdo quinquenal sobre el SFA, que debía regir entre 1987-1991.

Conviene recordar que desde principios de los años ochenta del siglo pasado había ido produciéndose el traspaso de competencias de la Administración Central hacia las CC.AA. Durante ese periodo inicial, por aplicación de la Disposición Transitoria Primera. Uno de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) se establecía, respecto a cada Comunidad, que “*el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una*

cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia”

Conviene subrayar que dicha garantía estaba previsto que regiría hasta que se hubiera completado el traspaso de competencias o, en cualquier caso, hasta que hubiesen transcurrido seis años desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía. Al haberse cumplido dicho plazo desde la aprobación de los primeros Estatutos, era el momento de proceder a fijar de forma estable las transferencias por participación en los ingresos del Estado.

Podemos comprobar por tanto que, en el diseño de la LOFCA, los dos elementos clave de la cláusula del statu quo son la referencia al coste efectivo de los servicios transferidos y su transitoriedad.

Sobre el primer asunto, si nos situamos a finales de 1986, la financiación de las competencias comunes transferidas a las CC.AA los años previos era el coste efectivo global pactado en las Comisiones Mixtas Estado-C.A, para cada una de las competencias descentralizadas. Como el proceso de traspasos estaba todavía en marcha para la mayoría de las CC.AA , parecía sensato admitir que el coste efectivo de la financiación que se había estimado en los años previos no fuera revisado a la baja , en el momento de alcanzar el primer acuerdo quinquenal sobre el SFA. Por la cercanía con los traspasos iniciales, las decisiones de las CC.AA sobre el servicio (mejora del catálogo de prestaciones, complementos salariales autonómicos, nuevas inversiones) no habían impactado aún sobre el gasto de las competencias asumidas por las CC.AA.

De acuerdo con lo anterior, en el documento que regulaba el SFA del primer quinquenio, se establecía que si el sistema definitivo pudiera aplicarse en 1986, ninguna Comunidad debería recibir un volumen de financiación inferior al que venía percibiendo con el sistema provisional de dicho año (CPFF ,1986, apartado VI. 40 y VII. 3..50, pag. 25 y 32).

Sin embargo, lo que estaba concebido en la LOFCA como una garantía provisional se convirtió en un rasgo permanente en la financiación de las CC.A de régimen común, incorporándose en todos los modelos posteriores, como puede comprobarse en CPFF (1992, apartado II.4) para el quinquenio 1992-96, (CPFF, 1996, apartado 3.4), para el

quinquenio 1997-2001, el artículo 4.A) c) de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (primer sistema de financiación sin vigencia determinada y de carácter global, al incorporar la financiación de la sanidad al modelo general) y finalmente, respecto al sistema actualmente vigente⁹, el artículo 5.1 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

De este modo, lo que fue concebido como una garantía provisional, al cabo de más de tres décadas y cinco renegociaciones del SFA, parece haberse convertido en un rasgo permanente.

Dado que la cláusula de statu quo financiero es, esencialmente, el anclaje de la financiación en el coste efectivo de los servicios públicos transferidos, la pregunta relevante es si el coste efectivo incorporaba rasgos de optimalidad¹⁰ que aconsejaran su mantenimiento en el tiempo.

Un análisis a fondo de la metodología del coste efectivo y su aplicación debe comenzar señalando que el artículo tercero de la LOFCA, en su redacción inicial de 1980, encomendaba al CPFF, como órgano consultivo y de deliberación, la elaboración y revisión del método utilizado para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las CC.AA. Como aclaración adicional, la Disposición Transitoria Primera. Dos de la LOFCA añadía que el método de cálculo tendría en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

Con estas nociones generales se procedió a la valoración de los traspasos iniciales a las CC.AA. Debe destacarse que, *por las limitaciones de los datos de base utilizados para estimar el coste de las competencias, el coste efectivo transferido fue más un coste negociado políticamente que un coste calculado a partir de una contabilidad analítica o*

⁹ Aunque la Disposición adicional séptima de esta norma preveía su revisión quinquenal, esta no se ha llevado a cabo

¹⁰ Entendida en el sentido de que el método estuviera diseñado con el objetivo de ofrecer a todas las CC.AA la misma capacidad financiera para prestar los servicios transferidos

un presupuesto por programas, que no estaban implantados en aquel momento (Lopez Laborda y Monasterio, 2007, pp.429-430).

Por el papel central que ocupa el coste efectivo de los servicios transferidos, como referencia última que es legitimada y mantenida en el tiempo por la cláusula del statu quo, merece la pena analizar con más detenimiento su metodología y valorar sus consecuencias. En primer lugar, debe señalarse que la aprobación formal del documento detallado en el que se recoge la metodología para el cálculo del coste efectivo se llevó a cabo inicialmente en febrero de 1982 (Ministerio de Hacienda, 1982) y fue modificado posteriormente en 1995, para añadir la inversión nueva (CPFF, 1995).

El coste efectivo se define como la suma de los costes directos (coste imputables a las unidades que intervienen directamente en el proceso de producción del servicio y que tienen como referencia las unidades que intervienen en la prestación al usuario final) , costes indirectos (coste de las unidades que realizan tareas de dirección, apoyo y coordinación relacionadas con el servicio traspasado), más los gastos de inversión de conservación (mantener los bienes de inversión en uso normal), mejora (prorrogar su vida útil) y sustitución (reemplazarlos al final de su vida útil).

En términos de la clasificación económica del gasto, los costes directos e indirectos son gastos corrientes de los capítulos I y II y los gastos de inversión, gastos de inversiones reales del capítulo VI. Tanto en las unidades territoriales de la Administración Central, como sobre todo en sus unidades centrales, hay que determinar cual es su carga de trabajo transferible, como coste directo o indirecto y el porcentaje de su carga de trabajo no transferible. El análisis detallado de la aplicación de la metodología del coste efectivo (CPFF, 1995; pp.19-39) y sus cuadros de desarrollo muestra que este es un aspecto central en la determinación del coste efectivo y que existe un amplio margen de decisión por parte de las unidades (especialmente las centrales) que pueden acabar siendo o no transferidas, según como se defina el trabajo desarrollado (transferible o no transferible).

En el caso de los gastos de inversión, separar la inversión nueva (que no formó parte del coste efectivo, salvo para los traspasos posteriores a 1996) de la inversión de reposición (que si se integra en el coste efectivo), junto a la discontinuidad de los

gastos de inversión en los Presupuestos hizo que, partiendo de un cálculo agregado de la inversión de reposición para cada servicio, la parte a transferir a cada Comunidad se determinara utilizando indicadores indirectos o en proporción a los costes directos totales del servicio en dicha Comunidad, (Ministerio de Hacienda, 1982; pp.35 y 59-60).

Como conclusión, el núcleo del coste efectivo son los costes de personal de las unidades periféricas de la Administración Central, que en el conjunto de traspasos realizados hasta finales de 1984, suponían el 96,57% del total transferido por personal y gastos de funcionamiento (Generalidad de Cataluña, 1985, pag 41).

Para la primera gran oleada de traspasos, los que se llevaron a cabo entre la aprobación de la Constitución y mediados de los años ochenta, el Cuadro 1 permite apreciar como los costes periféricos de personal son, con gran diferencia, el elemento esencial del coste efectivo traspasado

Cuadro 1

Composición del coste Efectivo (incluye todos los Decretos de transferencias a CC.AA hasta el 1.8.1984¹¹) (cifras en miles de millones de pesetas)

	Costes Periféricos	Costes Centrales	Costes totales	% sobre el total
Capítulo I				
Gastos de Personal	364,6	10,7	375,3	(76,77)
Capítulo II				
Compras bienes y servicios	38,9	3,6	42,5	(8,7)
Capítulo VI				
Inversiones reales			71	(14,53)
TOTAL	403,5	14,3	488,9	(100)

Fuente; Generalidad de Cataluña (1985)

En esencia, el método del coste efectivo supuso traspasar las unidades periféricas de la Administración Central relacionadas directamente con las competencias autonómicas. Como el despliegue territorial del Sector público centralizado se hacía sobre una base provincial, esta es la razón por la cual las CC.AA uniprovinciales (excepto Madrid) o las

¹¹ No incluye las transferencias del INSALUD e INSERSO, que como luego se analizará, tenían un sistema de financiación separado, hasta 2001

pluriprovinciales de escasa población partieron con una cierta ventaja en términos de financiación per cápita.

Sin entrar aquí en un análisis pormenorizado del método del coste efectivo - que puede verse en Monasterio (2010; pp. 30-45) -, si que hay que mencionar tres defectos importantes, que hacen difícil aceptar el coste efectivo traspasado como una referencia válida a respetar.

1º) En primer lugar, como defecto principal, señalar que *el coste efectivo pretendía medir el coste de la competencia, en una determinada Comunidad Autónoma, en el momento del traspaso*. Por tanto, debido a las desigualdades en el nivel de prestación de servicios que existían en el Estado centralizado anterior, dos CC.AA que recibían la misma competencia en el mismo ejercicio no recibían necesariamente los mismos recursos por habitante o por unidad de necesidad. Las carencias o desigualdades en la transferencia inicial no resultaban compensadas por ningún mecanismo del sistema de financiación general, sino que se han ido manteniendo en el tiempo, entre otros motivos por la aplicación de la cláusula del statu quo. Es más, como acabamos de ver, quienes recibían un servicios en peores condiciones de prestación no sólo tendrán menores recursos por costes directos (por insuficiencia de medios personales en su territorio), sino que frecuentemente recibirán también menos por inversión de reposición, al estimarse esta de modo indirecto aplicando sobre el valor nacional el porcentaje de costes directos del servicio de cada Comunidad.

2º) En segundo lugar, existía un enorme problema de información asimétrica, puesto que la carencia de datos precisos sobre los servicios traspasados (se utilizaban los datos del presupuesto administrativo, pensado con finalidades de control y no de medición del coste de los programas de gasto) y, sobre todo, que la Administración Central disponía de toda la experiencia de gestión anterior y contaba con todos los datos y antecedentes del servicio a transferir, mientras que las CC.AA receptoras disponían de mucha menor información, hacía que en la negociación para fijar el coste, una de las partes gozaba de ventajas evidentes. A ello hay que sumar que, tanto en los costes directos como en los indirectos, la determinación de la carga de trabajo no transferible se efectuaba por parte de unidades administrativas que en buena medida

decidían sobre si mismas y tenían claros incentivos para “decidir sobre su propia no transferibilidad”, lo cual sesgaba a la baja el coste efectivo.

3º) En tercer lugar, existía un importante sesgo hacia la infrapresupuestación, por parte de la Administración Central, en aquellos Departamentos y servicios que en un futuro próximo iban a ser objeto de traspaso. Como los mismos créditos que se transferían a las CC.AA receptoras eran los que se daban de baja en los Presupuestos Generales del Estado (Ministerio de Hacienda, 1982, pag 19) , la infrapresupuestación por parte de la Administración Central en el momento previo a la transferencia podría originar problemas de gestión uno o dos años, pero a cambio permitía holguras financieras permanentes desde el momento de la transferencia.

Como conclusión, el método del coste efectivo, debido a la debilidad de los datos de partida y, sobre todo, a la distinta intensidad en el despliegue de los servicios públicos en el Sector Público centralizado anterior a la Constitución de 1978, transmitió al sistema de financiación todas las diferencias territoriales en el nivel de recursos que provenían de la situación señalada. La garantía que establecía la LOFCA en su Disposición transitoria primera, para el momento de paso del modelo provisional de financiación al SFA de acuerdos quinquenales tenía un sentido, que era no revisar a la baja el coste efectivo de unas transferencias que acababan de ser valoradas en los años inmediatamente anteriores. Pero extender dicha garantía, aún en el caso de que la determinación del coste efectivo no hubiera adolecido de los defectos anteriormente señalados, no tenía sentido, puesto que a lo largo del tiempo la distinta dinámica demográfica de las regiones y otros cambios sociales obligan a ajustar la financiación en función del lugar de residencia de los usuarios de los servicios públicos descentralizados, aplicando un criterio pactado de medición de las necesidades de gasto.

3. Mantenimiento de la cláusula de statu quo y modelo de renegociación del Sistema de Financiación Autonómica

En el proceso de descentralización del Sector Público español, la primera etapa estuvo centrada en las transferencias competenciales y del gasto, donde hemos visto que el

método del coste efectivo jugó un papel esencial, para determinar los recursos globales a transferir a cada comunidad, que no eran sino el sumatorio del coste efectivo del conjunto de transferencias asumidas.

Posteriormente, se procedió al desarrollo de los diversos instrumentos del sistema de financiación, respetando los principios constitucionales de autonomía y solidaridad. En ese sentido, de una cesión inicial de tributos de escasa capacidad recaudatoria, sobre los cuales se disponía solamente de competencias de gestión, se pasó posteriormente a una amplia cesión tributaria, con competencias normativas amplias en el campo de la imposición directa.

En las sucesivas renegociaciones del SFA, a partir del Acuerdo del CPFF de 1986, se puso de manifiesto el protagonismo del CPFF, como principal órgano de decisión multilateral del Estado Autonómico, posición que ejerció de hecho, pese a las dudas jurídicas sobre el alcance de sus competencias (Ramallo y Zornoza, 1995; pp.32-37).

Como la composición del CPFF incluye, junto a los representantes de la Administración Central a los consejeros de Hacienda de las distintas CC.AA, en términos políticos existe un incentivo claro para tratar de conseguir el voto favorable de las distintas CC.AA. Ahí es donde aparece la gran virtud política de la cláusula del statu quo; si garantizamos a todos los representantes autonómicos que no perderán financiación en ningún caso y que el resultado final sólo puede ser una ganancia, mayor o menor, del conjunto de nuevos recursos inyectados al sistema de financiación, es más fácil obtener su voto favorable.

Planteado así el problema, la clave de toda negociación del SFA pasa por resolver un ejercicio de programación lineal en el que, bajo la restricción de que ninguna C.A pierda financiación, el coste de nuevos recursos inyectados al sistema sea mínimo¹².

De esto resulta una paradoja; para renegociar bajo estas restricciones un nuevo sistema de financiación en un Estado descentralizado, la lógica del sistema pasa por elegir un conjunto de variables que minimicen la desviación respecto al statu quo inicial, que no es otro que la distribución territorial de recursos del anterior Estado

¹² La lógica de este proceso de programación lineal puede verse en (Borrell, 1992; pp.25-26 y 259-285)

centralizado, que es lo que refleja el coste efectivo agregado de las competencias asumidas por cada Comunidad.

Es importante señalar que en las dos primeras renegociaciones del SAF (1992 y 1996) la cláusula del statu quo se aplicaba al bloque de competencias comunes y educación (cuya transferencia se completó en 1999), mientras que en el importante caso de las transferencias sanitarias el sistema de financiación se mantenía diferenciado y en este caso sí que existía una diferenciación entre el gasto sanitario asignado en el momento de la transferencia inicial, aplicando sobre el total de gasto del Presupuesto Sanitario del INSALUD¹³ (PS) el porcentaje (q) que venía disfrutando en el momento de la transferencia y un criterio normativo de necesidades de gasto, que era el porcentaje de población protegida (n) residente en dicha Comunidad¹⁴.

Para evitar problemas presupuestarios y de gestión en el corto plazo, tras la recepción de la transferencia sanitaria se establecía un período de ajuste de diez años [(i)= 1,2,3....10], de modo que durante el período de ajuste, la Financiación Sanitaria (FS) de la comunidad que había recibido la transferencia sanitaria era.

$$FS_i = [q + i/10 (n - q)] PS.$$

Finalizado el período de ajuste, dicha financiación pasaba a ser

$$FS = (n) PS.$$

Es decir, la lógica de la financiación sanitaria distinguía entre el “coste efectivo sanitario” (el gasto sanitario territorial en el momento de la transferencia) y un criterio normativo de equidad para el reparto de los recursos sanitarios, basado en la población protegida residente en la Comunidad.

El modelo anterior –que diferenciaba entre la sanidad y el resto de competencias– tenía sentido cuando el INSALUD desarrollaba la doble función de ser el financiador de todo el gasto sanitario y el gestor de la sanidad en las CC.AA comunes que aún no habían recibido dicha competencia, que eran la mayoría (diez CC.AA no asumieron las competencias sanitarias hasta 2002). Completados los traspasos sanitarios en 2001,

¹³ Sobre el gasto total se hacían algunos pequeños ajustes, como restar el Fondo de Investigaciones Sanitarias y el gasto de los Centros Sanitarios Nacionales de referencia

¹⁴ La población protegida pasa por eliminar de la población total los colectivos que reciben asistencia sanitaria de ciertas Mutualidades (MUFACE, MUGEJU, ISFAS)

carecía de sentido el esquema anterior y por dicho motivo la renegociación de todo el sistema de financiación de competencias transferidas (sanitarias, comunes y de educación) llevada a cabo en 2001 es especialmente relevante, al tener que elegir entre dos lógicas: la del statu quo y anclaje en el coste transferido inicial y la del ajuste del coste efectivo inicial hacia un criterio normativo de equidad.

Tal como muestran las cifras del Cuadro 2, podemos ver que ambos bloques eran casi iguales, puesto que globalmente la sanidad representaba casi la mitad del gasto total transferido

Cuadro 2.

Necesidades de financiación totales y de la Sanidad 2002 (millones €)

COMUNIDAD	1.- Financiación total 2002	2.- Financiación sanidad 2002	3= 2/1(%)
Cataluña	11230,69	4860,02	43,27
Galicia	5172,26	2100,25	40,61
Andalucía	12918,37	5401,16	41,81
Asturias	1992,62	901,62	42,25
Cantabria	1114,47	492,40	44,18
La rioja	555,48	244,48	44,01
Murcia	1897,04	835,60	44,05
Valencia	6778,43	3045,96	44,94
Aragón	2306,09	986,29	42,77
Castilla- La Mancha	3254,50	1339,76	41,17
Canarias	3195,46	1274,10	39,87
Extremadura	2172,56	839,50	38,64
Baleares	1322,38	612,06	46,28
Madrid	8675,74	3788,04	43,66
Castilla y León	4783,47	1941,59	40,59
TOTAL	67369,60	28662,90	42,54

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2004)

Si nos retrotraemos a 2001 y tenemos en cuenta que también las competencias educativas compartían la característica de que el número de usuarios (población en edad escolar) influyen decisivamente en el gasto total y que educación y sanidad suponen el 75% del gasto autonómico total, vemos que existían argumentos para extender la lógica de la financiación sanitaria al sistema completo, estableciendo un criterio normativo de medición de las necesidades de gasto y un período de ajuste gradual.

Sin embargo, la solución finalmente adoptada fue la de extender la cláusula del statu quo al sistema aprobado, incluida la financiación sanitaria (disposición transitoria segunda de la Ley 21/2001)

4. El futuro del sistema de Financiación y el mantenimiento del statu quo

De cara a la reforma del SFA, el Informe elaborado por la Comisión de Expertos designada para la revisión del modelo de financiación (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017) propone que el nuevo modelo de financiación esté basado en un criterio explícito de reparto de recursos entre las CC.AA de régimen común, aplicado sin excepciones, por lo cual aboga por la supresión de la cláusula de statu quo, si bien, en un ejercicio de realismo político y presupuestario, propone que las diferencias de financiación resultantes de la aplicación de la nueva fórmula de determinación de las necesidades de gasto y la anterior se reduzcan de forma gradual, a lo largo del periodo de vigencia del nuevo SFA (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017; pp.73-75).

Esta postura mayoritaria no es compartida por los miembros de la Comisión designados por varias CC.AA, que han formulado un voto particular, favorable al mantenimiento de la cláusula de statu quo (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017, pp.97-101).

Dicho voto particular utiliza como uno de sus argumentos principales para proponer el mantenimiento de la cláusula del statu quo su vinculación con el coste efectivo:

“La cláusula de statu quo establecida a lo largo de los diferentes modelos de financiación ha ido incorporando información sobre los costes efectivos en la prestación de los Servicios Públicos Fundamentales a los que en su momento se efectuaron las transferencias¹⁵, información que no puede ser desdeñada por su impacto en la financiación de algunas comunidades autónomas” (MINHAFP, 2017, pag 98)

“El coste efectivo contó en su día con una metodología común¹⁶ y la evolución de la financiación a lo largo de los años ha tenido unos parámetros muy parecidos que parecen explicar estas desviaciones” (MINHAFP, 2017, pag 99).

Respecto a la primera de las afirmaciones anteriores y tal como se ha expuesto detalladamente en el apartado segundo de este trabajo, *es precisamente la diversidad del coste efectivo en el momento en que se efectuaron las transferencias* lo que origina un problema de diferencias no justificadas en la financiación de las distintas CC.AA. **La información esencial que incorpora el coste efectivo del momento de las transferencias es la distinta intensidad en el despliegue territorial de los servicios públicos del anterior Sector Público centralizado.** Las deficiencias en el cómputo del coste efectivo podían ser aceptables a principios de los años ochenta del pasado siglo, cuando era urgente aplicar algún sistema operativo, con la información del momento, para echar a andar el proceso descentralizador. Idealizar a posteriori aquel método como forma de cálculo a partir de supuestas bondades y proponer su mantenimiento a futuro, ignorando la mejora en los datos y el conocimiento posterior, no parece muy razonable.

Respecto a la segunda afirmación, el que hubiera una metodología común del coste efectivo, aprobada por el CPFF, no puede hacernos olvidar, por un lado, los defectos de la propia metodología (p. ej; se revisaba el coste efectivo para reconocer una mayor antigüedad a los funcionarios transferidos, con lo cual las CC.AA con una plantilla funcional más veterana en el momento del traspaso gozaban de mayor coste efectivo), que esencialmente, congelaba, a efectos financieros, la foto fija del servicios en el momento del traspaso y, por otro lado, que la aplicación de la metodología era

¹⁵ El subrayado es nuestro

¹⁶ El subrayado es nuestro

negociada políticamente a partir de los datos del Presupuesto administrativo. Además, con posterioridad se procedía en algunos casos a rectificar la cuantía inicial, para ciertas CC.AA (Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, pp 4-5), sin que fueran transparentes los motivos de la revisión. Finalmente, que la evolución de la financiación ha seguido unos parámetros muy parecidos, se debe precisamente a la aplicación de la cláusula del statu quo.

Como conclusión, el voto particular propone mantener la cláusula de statu quo a futuro, con el argumento de que cumple funciones de vital importancia, entre otras la de *“Corregir, a través de los costes efectivos y otros aspectos tenidos en cuenta en anteriores cláusulas de statu quo, errores de especificación en el cálculo de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas que influyen en los costes de prestación de los servicios públicos”*¹⁷ (MIMHAFP, 2017, pag 99).

Hay que reiterar que la metodología del coste efectivo aprobada por el CPFF y aplicada para valorar los traspasos iniciales no legitima en absoluto el supuesto de que sirve para corregir errores de especificación en el cálculo de las necesidades de gasto, que repercuten en los costes de prestación de los servicios públicos. Como hemos visto, el análisis detallado de dicha metodología muestra que el coste efectivo no tiene en cuenta los usuarios de los servicios públicos o las características demográficas, superficiales u orográficas, ni estima los costes fijos y variables de prestación del servicios; se limita a identificar las unidades administrativas a traspasar (fundamentalmente, de la estructura provincial de la Administración Central) y a valorar sus costes de personal, componente esencial de los costes directos a lo que se añaden componentes menores de costes indirectos e inversión de reposición. Es por tanto más probable que el coste efectivo sea el origen de los errores de cómputo de las necesidades de gasto que el medio para corregirlos. Si se identificaran variables concretas que influyen en el cálculo de las necesidades de gasto, lo procedente es incluirlas en la fórmula de reparto, con las ponderaciones adecuadas. Suponer que el coste efectivo es una proxy de tales variables indeterminadas carece de fundamento.

¹⁷ El subrayado es nuestro

Por tanto, de cara al futuro sistema de financiación parece que lo más adecuado sería aplicar el criterio mayoritario de la Comisión de Expertos y eliminar la cláusula de statu quo (MINHAFP, 2017; pp. 75-76), pero aplicando un criterio gradual en la eliminación de sus consecuencias, de modo que se facilite la gestión presupuestaria de las CC.AA afectadas, garantizando que en ningún caso habrá pérdidas de recursos en valor absoluto y absorbiendo las diferencias de financiación a lo largo del período de vigencia del nuevo sistema.

En definitiva, se trata de aplicar un sistema semejante al que se aplicó en la financiación de la sanidad transferida a las CC.AA, donde se pasaba gradualmente del porcentaje del Presupuesto sanitario que se disfrutaba en el momento de la transferencia de la sanidad (equivalente al coste efectivo inicial) al porcentaje de población protegida residente en la respectiva Comunidad (criterio normativo de necesidades de gasto sanitario).

Si España comparte todos los rasgos esenciales de los países federales (Watts, 2010), este sería un modo más homologable de medir las necesidades de gasto e introducir un criterio explícito de equidad en el reparto de recursos.

5. Conclusiones

El método del coste efectivo fue un punto de partida, para proceder a la descentralización de los servicios públicos y tener una base operativa para determinar su financiación inicial, pero no fijaba un punto de llegada, porque no procedía a estimar de ningún modo las necesidades de gasto de los distintos territorios. En otras palabras, en materia de financiación territorial media lo que había, no lo que debería haber. Por ello, una C.A densamente poblada y con un escaso despliegue provincial de la Administración Central tenía un insuficiente coste efectivo para prestar los servicios transferidos con un nivel similar al resto, mientras que otra con escasa población y un nutrido aparato en las delegaciones provinciales, gozaba de una buena base de partida. En relación al número de usuarios de los servicios públicos, las CC.AA

integradas por una o más provincias con escasa población, resultaban beneficiadas por el modo de computar el coste efectivo de los traspasos iniciales.

En una primera etapa, la LOFCA estableció la garantía del coste efectivo, para evitar discontinuidades presupuestarias y en el nivel de prestación de los servicios públicos existente en el momento del traspaso, pero dicha garantía estaba concebida para el final del llamado “periodo provisional”, que finalizó en 1986. Su mantenimiento posterior y su extensión al sistema de financiación sanitaria han hecho que todo el sistema de financiación se haya visto afectado por la cláusula del statu quo.

Dado que no parece razonable que las carencias de datos y los condicionantes del momento de los traspasos iniciales se mantengan cuatro décadas más tarde, con el Sector Público plenamente descentralizado y un mayor grado de información sobre las condiciones de prestación de los servicios públicos descentralizados, parece adecuado proceder a eliminar (de forma gradual) la cláusula de statu quo en el futuro sistema de financiación autonómica, aplicando de modo explícito un criterio de equidad.

Referencias

- Borrell, J (1992). *La República de Taxonia*. Ed Pirámide, Madrid
- CPFF (1986). *El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 9 de Abril de 1986
- CPFF (1992). *Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el período 1992-1996*
- CPFF (1995). *Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas (Artículo 3º.2.c) de la LOFCA*
- CPFF (1996). *Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001*
- Generalidad de Cataluña (1985). *Libro Blanco del Gobierno de la Generalidad de Cataluña sobre financiación autonómica*. Ed. Departamento de Economía y Finanzas, Madrid
- Lopez Laborda, J y Monasterio, C (2007). "Regional Governments: Vertical Imbalance and Revenue Assignments", en Martinez-Vazquez y Sanz (Eds), pp 422-453
- Martinez-Vazquez, J y Sanz, J (2007), *Fiscal Reform in Spain*. Ed Edward Elgar, Northampton, Massachusetts
- Ministerio de Hacienda. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1982). *Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las comunidades autónomas artículo 3º.2.c) de la LOFCA*. Aprobado por el Consejo de Política fiscal y Financiera el sesión plenaria del día 18 de febrero de 1982
- Ministerio de Hacienda. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1987). *La Liquidación Definitiva de la Participación de las Comunidades Autónomas en los Ingresos del Estado para 1986 y la conclusión del Período Transitorio*
- Ministerio de Economía y Hacienda (2004). *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), Fondo de Suficiencia y Garantía de Financiación de los Servicios de asistencia Sanitaria en el año 2002 y Liquidación Definitiva de dicho ejercicio*
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) (2017). *Informe de la comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica*
- Monasterio, C (2010). *El laberinto de la Hacienda Autonómica*. Ed Thomson-Reuters, Pamplona
- Ramallo, J y Zornoza, (1995). "Sistemas y modelos de financiación autonómica" *Perspectivas del sistema financiero*, nº 51, pp.9-47
- Tudela, J y Knüpling, R (2010). *España y modelos de federalismo*. Ed Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid
- Watts, R (2010). "España: ¿Una federación multinacional encubierta", en Tudela y Knüpling (Ed), pp.55-82